

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pangan merupakan kebutuhan manusia yang sangat mendasar yang sangat berpengaruh terhadap eksistensi dan ketahanan hidupnya, baik dipandang dari segi kuantitas dan kualitasnya. Bahkan saat ini kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi di bidang pangan semakin maju dan terbukanya dunia perdagangan baik domestik maupun antar negara akan membawa dampak semakin beragamnya jenis pangan yang beredar dalam masyarakat.¹

Pangan yang sehat dan aman merupakan faktor penting untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat, oleh karena itu kualitas dan keamanan pangan baik dari segi biologi, kimia, maupun secara fisik harus selalu dipertahankan, agar masyarakat sebagai pengguna produk pangan tersebut dapat terhindar dari berbagai penyakit baik itu dari penyakit bawaan makanan dan/atau keracunan makanan itu sendiri. Akhir-akhir ini tuntutan jaminan mutu dan keamanan pangan terus meningkat oleh sebab itu perlu dikembangkan suatu sistem jaminan keamanan pangan yang lebih menitikberatkan pada tindakan pencegahan efektif.²

Pangan yang aman, bermutu, bergizi, dan tersedia secara cukup merupakan prasyarat utama yang harus dipenuhi dalam upaya terselenggaranya suatu sistem pangan yang dapat memberikan perlindungan hukum bagi kepentingan kesehatan serta memberikan peran dalam

¹Pieris John dan Widiarty Sri Wiwik, 2007, *Negara Hukum Dan Perlindungan Konsumen*, Jakarta: Pelangi Cendekia, hal 62

²Ananta Rina, *Sistem Manajemen Mutu dan Keamanan Pangan pada Perusahaan Jasa Boga*, Jurnal Kesehatan Masyarakat Nasional Vol. 2, No 6, Juni 2008, hal 264.

meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Pangan yang aman, bermutu, dan bergizi juga sangat penting peranannya untuk pertumbuhan, pemeliharaan, dan peningkatan derajat kesehatan serta peningkatan kecerdasan masyarakat. Oleh sebab itu, masyarakat perlu dilindungi dari pangan yang dapat merugikan dan/atau membahayakan kesehatan. Masalah mutu pangan sangat mempengaruhi keamanan, keselamatan, dan kesehatan manusia yang mengkonsumsinya untuk jasmani dan rohani.³

Agar keseluruhan mata rantai tersebut memenuhi persyaratan keamanan, mutu dan gizi pangan, maka perlu diwujudkan suatu sistem pengaturan, pembinaan dan pengawasan yang efektif di bidang keamanan, mutu dan gizi pangan.⁴ Pelaku usaha pangan dalam melakukan produksi pangan harus memenuhi berbagai ketentuan mengenai kegiatan atau proses produksi pangan sehingga tidak berisiko merugikan atau membahayakan kesehatan manusia. Pelaku usaha pangan bertanggung jawab terhadap pangan yang diedarkan, terutama apabila produk pangan dalam kemasan yang diproduksi menyebabkan kerugian, baik terhadap gangguan kesehatan maupun kematian orang yang mengonsumsi pangan dalam kemasan tersebut.⁵ Dalam rangka melindungi konsumen terhadap pangan sehat dan aman maka pemerintah membuat aturan Undang-Undang Republik Indonesia No 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan Undang-Undang Republik

³Celina Tri Siwi Kristianti, 2011, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: Sinar Grafika, hal.169

⁴ Pieris John dan Widiarty Sri Wiwik, 2007, *Negara Hukum Dan Perlindungan Konsumen*, Jakarta: Pelangi Cendekia, hal 60

⁵Garjita Nyoman I, *Penegakan Hukum di Bidang Pangan Terkait Mie Formalin Di Wilayah Polda Jawa Tengah*, Jurnal Hukum Khairah Ummah, Vol. 12. No 3 September 2017, hal 586

Indonesia Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Pasal 67, Pasal 75 ayat (1), Pasal 86 ayat 1 dan 2 dan Pasal 90.

Menurut Ahmadi Miru, banyak masyarakat beranggapan bahwa satu-satunya yang berkewajiban memberikan perlindungan konsumen adalah organisasi konsumen. Anggapan ini tentunya tidak benar, perlindungan konsumen sebenarnya menjadi tanggungjawab semua pihak yaitu pemerintah, pelaku usaha, organisasi konsumen dan konsumen itu sendiri. Tanpa adanya andil keempat unsur tersebut, sesuai dengan fungsinya masing-masing, maka tidaklah mudah mewujudkan kesejahteraan konsumen.⁶

Pemerintah bertindak sebagai pengayom masyarakat, dan juga sebagai pembina pelaku usaha dalam meningkatkan kemajuan Industri dan perekonomian negara. Bentuk perlindungan hukum bagi konsumen yang diberikan adalah dengan mengeluarkan undang-undang, peraturan pemerintah, atau standar mutu barang. Disamping yang tidak kalah pentingnya adalah melakukan pengawasan pada penerapan peraturan, ataupun standar-standar yang telah ada. Fungsi pengawasan terhadap produk pangan juga harus dilakukan oleh pemerintah sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang.⁷

Perlindungan hukum kepada konsumen tidak harus berpihak pada kepentingan konsumen yang merugikan kepentingan pelaku usaha saja, akan tetapi harus ada keseimbangan. Saat ini banyak peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah dengan maksud melindungi konsumen khususnya pada penyediaan pangan seperti produk pangan dalam kemasan. Namun peraturan

⁶Miru Ahmadi , dan Yudo Sutarman,2004,*Hukum Perlindungan Konsumen*, Cetakan Kedua, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hal 110

⁷Miru Ahmadi , dan Yudo Sutarman,2004,*Hukum Perlindungan Konsumen*, Cetakan Kedua, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hal 9

tersebut belum dapat memberikan perlindungan sepenuhnya kepada konsumen karena kesiapan mengawasi penerapannya masih sangat kurang.⁸

Sehingga sampai saat ini sebagian kalangan masyarakat masih sering menjadi kontrovesi mengenai penggunaan bahan tambahan makan di Industri produk pangan dalam kemasan, khususnya yang dapat mempengaruhi resiko kesehatan, terutama yang berasal dari bahan sintetik kimiawi atau dikeanal bahan tambahan pangan. Hal itu wajar karena merupakan hak asasi bagi konsumen untuk mendapatkan jaminan keamanan pangan yang beredar dipasaran yang akan di konsumsi oleh konsumen. Bahkan pengetahuan masyarakat masih belum memadai untuk dapat memilih dan menggunakan produk-produk pangan dalam kemasan yang tepat, benar dan aman. Sehingga iklan dan promosi pangan dalam kemasan yang sangat gencar telah mendorong konsumen untuk mengkonsumsi secara berlebihan dan seringkali tidak rasional.⁹ Dalam hal kehidupan sehari-hari bahan tambahan pangan sudah digunakan secara umum oleh masyarakat, termasuk dalam pembuatan produk pangan dalam kemasan. Tak jarang tanpa kita ketahui dalam prakteknya masih banyak produsen menggunakan bahan tambahan pangan yang beracun atau berbahaya bagi kesehatan yang sebenarnya tidak boleh digunakan dalam pangan.¹⁰

⁸ *Ibid*, hal.17

⁹ Mardiah Dan Ernawaty, *Pelaksanaan Pengawasan Terhadap Produk Makanan Impor Oleh Balai Besar Pengawas Obat Dan Makanan (Bbpom) Di KotaPekanbaru*, <https://media.neliti.com/media/publications/31303-ID-pelaksanaan-pengawasan-terhadap-produk-makanan-impor-oleh-balai-besar-pengawas-o.pdf>, hal 4

¹⁰ Sucipto Dani Cecep, 2015, *Keamanan Pangan Untuk Kesehatan Manusia: Bakteri Pencemar Pangan Penyakit Bawaan Makan, Pengendali Hama Gudang, Pengawasan Penyehatan Pangan, Pengawsan Kualitas Air minum, Hygienie Sanitasi Pangan*, Yogyakarta: Gosyen Publishing, hal 2

Berdasarkan uraian yang dikemukakan diatas, maka penulis tertarik untuk mengadakan penelitian hukum dengan Judul **“PERLINDUNGAN HUKUM OLEH NEGARA TERHADAP PENYEDIAAN PRODUK PANGAN SEHAT DALAM KEMASAN DI WILAYAH KERJA UPT PUSKESMAS NGAWI”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pengawasan dan pembinaan terhadap produk pangan dalam kemasan yang dikonsumsi oleh masyarakat di wilayah kerja UPT Puskesmas Ngawi dalam rangka perlindungan hukum bagi konsumen terhadap penyediaan produk pangan sehat?
2. Bagaimana dampak mengkonsumsi produk makanan dan minuman kemasan yang mengandung bahan tambahan pangan bagi tubuh kita ?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan penelitian ini adalah
 - a. Untuk mengetahui bagaimana pengawasan dan pembinaan terhadap produk pangan kemasan yang dikonsumsi oleh masyarakat di wilayah kerja UPT Puskesmas Ngawi dalam rangka perlindungan hukum bagi konsumen terhadap penyediaan produk pangan sehat.
 - b. Untuk mengetahui bagaimana dampak mengkonsumsi produk pangan kemasan yang mengandung bahan tambahan pangan bagi kesehatan tubuh kita

2. Manfaat Penelitian ini adalah :

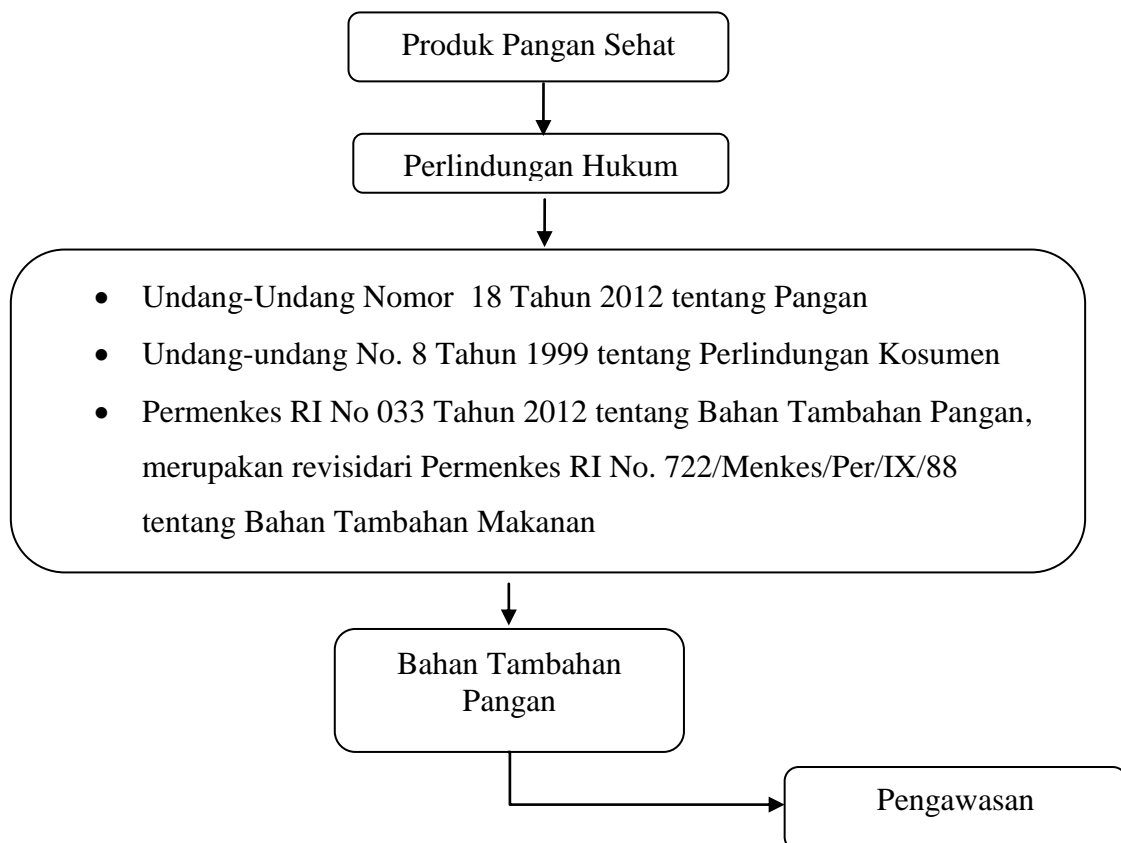
a. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan manfaat pengembangan dalam ilmu hukum khususnya hukum perdata dan dapat dijadikan sebagai pedoman dalam penelitian yang lain sesuai dengan bidang penelitian yang penulis teliti.

b. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sarana informasi dan pengetahuan bagi masyarakat dalam pelaksanaan pengawasan dan pembinaan yang dilakukan oleh Pemerintah dalam rangka meningkatkan kualitas dan keamanan produk pangan sehat.

D. Kerangka Pemikiran



Gambar 1. Kerangka Pemikiran

Pangan yang sehat yaitu pangan yang higienis dan bergizi. Pangan yang higienis adalah pangan yang tidak mengandung kuman penyakit dan tidak mengandung racun yang dapat membahayakan kesehatan.¹¹ Pangan sehat juga diartikan sebagai makanan yang bebas bahan berbahaya, dan mengandung gizi yang bermanfaat bagi tubuh. Bahan berbahaya tersebut adalah pewarna, pengawet, pemanis buatan. Sedangkan gizi yang diperlukan tubuh mengandung protein, karbohidrat, lemak, vitamin dan mineral penting.¹²

Berkaitan dengan permasalahan perlindungan hukum oleh negara terhadap penyediaan produk pangan sehat dalam kemasan, di Indonesia telah memiliki dasar hukum yang mengaturnya *Pertama*, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Di dalam Undang-undang ini menjelaskan secara detail tentang peraturan pangan dari segi ketahanan, mutu dan penggunaan bahan pangan. Dalam Pasal 73 hingga 76 dijelaskan tentang Bahan Tambahan Pangan. Pada pasal tersebut menjelaskan Bahan Tambahan Pangan (BTP) yang tidak boleh digunakan dalam pangan karena dapat membahayakan manusia baik dalam kesehatan fisik maupun mental. *Kedua*, dalam rangka perlindungan kepada konsumen pemerintah juga menerbitkan Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, *Ketiga*, Peraturan Menteri Kesehatan No 033 Tahun 2012 tentang Bahan Tambahan Pangan. Pada Peraturan ini, dijelaskan secara jelas dan terperinci mengenai Bahan Tambahan Pangan.

¹¹ Hanifa n. dan Luthfeni, 2006, *Pangan yang Sehat*, Bandung: Azka Press, hal. 56.

¹²Deva Alfariza, *Makanan Sehat dan Bergizi*, dalam : https://www.academia.edu/29739015/MAKANAN_SEHAT_and_BERGIZI , diakses pada 15 Februari 2020, pukul 19.07 Wib

Maka dari itu adanya Undang-undang yang melarang adanya penggunaan Bahan Tambahan Pangan yang dilarang untuk pangan, dimaksudkan agar oknum pelaku usaha yang masih menggunakan Bahan Tambahan Pangan (BTP) yang dilarang kedalam pangan akan ditindak lanjuti dengan memberikan hukuman berupa sanksi.¹³

Meski demikian aturan tersebut tidak lantas membuat pelaku usaha memberikan jaminan keamanan terhadap produk pangan yang mereka produksi dan diperdagangkan kepada konsumen.¹⁴ Ketatnya persaingan terkadang dapat mengubah perilaku ke arah persaingan yang tidak sehat karena para pelaku usaha memiliki kepentingan yang saling berbenturan diantara mereka. Persaingan yang tidak sehat ini pada gilirannya dapat merugikan konsumen. Beberapa oknum dengan sengaja untuk memperoleh keuntungan yang lebih besar melakukan berbagai tindakan dalam kategori curang. Dan juga beberapa kasus membuktikan bahwa tidak ada perhatian dari beberapa pelaku usaha terhadap kenyamanan dan keamanan konsumen dalam mengonsumsi pangan yang mereka produksi.¹⁵ Keadaan yang universal ini pada beberapa sisi menunjukkan berbagai kelemahan konsumen sehingga kedudukan konsumen tidak “aman” atau lemah.¹⁶

¹³ Anggiarini Noor Anandayu, Hanim Lathifah, Ma'ruf Umar, *Pelaksanaan Kebijakan Pemerintah Daerah Terkait Bahan Tambahan Pangan Pada Jajanan Sekolah Menurut Permenkes No. 033 Tahun 2012 (Studi di Kabupaten Jepara)*, Jurnal Hukum Khaira Ummah, Vol. 13 No. 1 Maret 2018hal. 216-217

¹⁴ Dewi, E. W, 2015. *Hukum Perlindungan Konsumen*.Yogyakarta: Graha Ilmu, hal. 89

¹⁵ Celina Tri Siwi Kristianti, 2011, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: Sinar Grafika, hal 5

¹⁶ Hura Lestari Dian, Njatrijani Rinitami, Mahmudah Siti, “*Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Terhadap Pangan Olahan Yang Mengandung Bahan Berbahaya Di Jawa Tengah*”, Vol 5, Nomor 4, Tahun 2016, hal 3

Penggunaan Bahan Tambahan Pangan pada industri pangan bertujuan untuk memperpanjang umur simpan atau mengawetkan pangan, meningkatkan kualitas pangan baik dari nilai gizi maupun sifat organoleptik, membantu pengolahan dan membentuk pangan menjadi lebih renyah, dan lebih enak di mulut.¹⁷ Pangan yang beredar dipasaran seperti khususnya produk pangan dalam kemasan umumnya mengandung Bahan Tambahan Pangan (BTP) sintetis. Produk pangan dalam kemasan tersebut banyak sekali diminati oleh anak-anak yang lebih mengutamakan bentuk, warna, dan rasa yang menarik saja, padahal produk pangan dalam kemasan tersebut dapat merugikan kesehatan.¹⁸ Oleh karena itu penggunaan bahan tambahan dalam proses produksi perlu diwaspadai dan diawasi bersama baik oleh pemerintah, produsen maupun oleh konsumen.¹⁹

E. Metode Penelitian

Penelitian hukum merupakan kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya.²⁰

Dalam penelitian ini penulis melakukan metode penelitian sebagai berikut:

¹⁷ Murdiati Agnes, Amaliah, 2013, *Panduan Penyiapan Pangan Sehat Untuk Semua : Edisi Buku Kedua*, Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, hal 168

¹⁸ Murdiati Agnes, Amaliah, 2013, *Panduan Penyiapan Pangan Sehat Untuk Semua : Edisi Buku Kedua*, Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, hal 184

¹⁹ Saparinto Cahyo, Hidayati Diana, 2006, *Bahan Tambahan Pangan*, Yogyakarta: Kanisus, hal. 10

²⁰ Soerjono Soekanto, 1988, *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, Hal:4

1. Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini penulis menggunakan penelitian dengan metode pendekatan yuridis empiris. Menelaah hukum sebagai pola perilaku yang ditujukan pada penerapan peraturan hukum. Pendekatan yuridis empiris ini dilakukan dengan cara mengumpulkan informasi-informasi lapangan yang ditujukan kepada penerapan hukum.²¹ Sehingga dalam melakukan penelitian ini penulis melakukan pengamatan terhadap aturan hukum yang diterapkan kepada perilaku masyarakat.

2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini lebih bersifat deskriptif yaitu penelitian yang bertujuan untuk melukiskan tentang sesuatu hal di daerah tertentu dan pada saat tertentu.²² Dengan jenis penelitian ini penulis akan menggambarkan dan menganalisa dengan jelas mengenai pengawasan dan pembinaan terhadap produk pangan dalam kemasan yang dikonsumsi oleh masyarakat di wilayah kerja UPT Puskesmas Ngawi dalam rangka perlindungan hukum bagi konsumen terhadap penyediaan produk pangan sehat.

3. Jenis Data

Dalam penelitian ini penulis menggunakan dua jenis penelitian yaitu data primer dan data sekunder.

²¹Ali, Zainuddin, 2011, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 30

²²Suratman, Dillah Philips, 2013, *Metode Penelitian Hukum Dilengkapi Tata Cara dan Contoh Penulisan Karya Ilmiah Bidang Hukum*, Bandung: Alfabeta, hal 47

1) Data Primer adalah data yang diperoleh dengan penelitian lapangan yang diperlukan sebagai penunjang.²³ Data ini diperoleh melalui reponden yang memberikan informasi dan pendapat kepada peneliti baik dengan cara wawancara atau kuesioner.²⁴

2) Data Sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan perpustakaan atau literature yang mempunyai hubungan dengan objek penelitian. Soerjono Soekanto menjelaskan bahwa data sekunder sumbernya diperoleh berdasarkan studi kepustakaan (library research) dengan bahan-bahan sebagai berikut²⁵:

a. Bahan hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari:

- 1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan
- 2) Undang-Undang No 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen
- 3) Permenkes RI No 033 Tahun 2012 tentang Bahan Tambahan Pangan

b. Bahan hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan primer. Seperti buku-buku keamanan pangan, buku Bahan Tambahan Pangan serta hasil karya ilmiah sarjana baik dari pakar hukum maupun kesehatan pangan.

²³Ali Zainuddin, 2016, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta : Sinar Grafika, hal 107

²⁴Ishaq, 2017, *Metode Penelitian Hukum Penulisan Skripsi, Tesis, Disertasi*, Bandung: Alfabeta, hal 107

²⁵ *Ibid*, hal 99-101

4. Metode Pengumpulan Data

Pada peneletian ini penulis metode penelitian data yang digunakan dengan cara sebagai berikut :

a. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan dalam hal ini merujuk pada literatur, dokumen, buku, artikel, peraturan perundang-undangan, maupun hasil karya ilmiah para sarjana serta hasil penelitian yang dilakukan penulis yang berkaitan dengan bidang penelitian yang dilakukan penulis.

b. Wawancara

Alat pengumpul data untuk memperoleh data untuk memperoleh informasi langsung dari reponden. Wawancara dimaksud disini adalah wawancara untuk kegiatan ilmiah yang dilakukan secara sistematis dan runtut serta memiliki validitas dan reabilitas. Wawancara dilakukan di Dinas Kesehatan Kabupaten Ngawi dan di UPT Puskesmas Ngawi.²⁶

5. Metode Analisis Data

Metode analisis data dalam penulisan penelitian ini dalah analisa kualitatif yaitu data yang digunakan untuk aspek-aspek normative (yuridis) melalui metode deskriptif analisis yaitu menguraikan gambaran dari data yang diperoleh dan menghubungkan satu sama lain untuk mendapatkan suatu kejelasan terhadap suatu kebenaran atau sebaliknya, sehingga memperoleh gambaran yang baru ataupun menguatkan suatu gambaran yang sudah ada atau sebaliknya.²⁷

²⁶Ishaq, 2017, *Metode Penelitian Hukum Penulisan Skripsi, Tesis, Disertasi*, Bandung: Alfabeta, hal 115

²⁷*Ibid*, hal 126

F. Sistematika Penelitian

Bab I Pendahuluan, dalam bab ini penulis menjelaskan mengenai : Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan dan Manfaat Penelitian, Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian, Sitematika Penelitian

Bab II Tinjauan Pustaka, dalam bab ini penulis akan menjelaskan mengenai Tinjauan Umum tentang Pengertian Perlindungan Hukum yang terdiri beberapa sub bab yaitu Pengertian Perlindungan Hukum, Teori Perlindungan Hukum dan Jenis Perlindungan Hukum, Bab ini juga menjelaskan Pengertian Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen terdiri beberapa sub bab yaitu Pengertian Konsumen, Pengertian Perlindungan Konsumen, Asan dan Tujuan Perindungan Hukum , Hak dan Kewajiban konsumen dan produsen, Bab ini juga menjelaskan Pengertian Produk pangan sehat terdiri beberapa sub bab yaitu Kriteria Pangan yang Sehat, Aman dan Bergizi, Pengertian Bahaya Biologis, Bahaya Kimiawi, Bahaya Fisik, Bab ini juga menjelaskan mengenai Pengertian Bahan Tambahan Pangan yang terdiri beberapa sub bab yaitu Jenis dan Sifat Bahan Tambahan Pangan, Manfaat Bahan Tambahan Pangan, Bahaya Bahan Tambahan Pangan Bagi Kesehatan.

Bab III Pembahasan, dalam bab ini penulis akan menjelaskan mengenai Hasil Penelitian dan Pembahasan yang didalamnya akan menguraikan mengenai pengawasan dan pembinaan terhadap produk pangan dalam kemasan yang dikonsumsi oleh masyarakat di wilayah kerja UPT Puskesmas Ngawi dalam rangka melindungi konsumen terhadap penyediaan produk pangan sehat dan Dampak mengkonsumsi produk makanan dan minuman kemasan yang mengandung bahan tambahan pangan bagi tubuh kita

Bab IV Penutup, dalam bab ini penulis akan menguraikan Kesimpulan dan Saran yang diperoleh dari hasil penelitian yang dilakukan penulis.